

Оценка эффективности механизмов реагирования на обращения граждан и общественных объединений в Министерстве здравоохранения Российской Федерации: отчет Общественного совета при Министерстве здравоохранения Российской Федерации [Электронный ресурс] // Общественный совет при Министерстве здравоохранения Российской Федерации. 2016. URL: [https://static-0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/030/420/original/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F\\_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD\\_%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82\\_17022016\\_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf?1464704112](https://static-0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/030/420/original/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD_%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82_17022016_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf?1464704112) (дата обращения: 24.05.2020).

Савина Т. Н., Дашдамиров Э. Т. Проблемы бюрократии в современной России // Системное упр. 2009. № 2 [Электронный ресурс]. URL: [sisupr.mrsu.ru/2009-2/pdf/26\\_Dashdamirov.pdf](http://sisupr.mrsu.ru/2009-2/pdf/26_Dashdamirov.pdf) (дата обращения: 10.04.2020).

Соловьев С. Г., Попов Е. И. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Рос. юрид. журн. 2010. № 2. С. 139–144.

УДК 651.012

Н. Г. Суровцева

## УНИФИЦИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ДОКУМЕНТАЦИИ: ВЗЛЕТ И ПАДЕНИЕ

Статья посвящена историческому развитию создания и использования унифицированных систем документации. Основное развитие этого проекта приходится на период 1970-х–1980-х гг. и связано с развитием автоматизированных систем управления. Для функционирования отраслевых АСУ возникла необходимость разработки общесоюзных классификаторов. Документационным обеспечением этой деятельности были призваны стать унифицированные системы документации. Их разработка одновременно привела к совершенствованию и рационализации документирования в организациях. Именно достигнутый эффект в области оптимизации состава и форм документов стал основным результатом разработки УСД, поскольку первоначальной комплексной задачи их использования для документационного обеспечения АСУ достичь не удалось. В постсоветский период развитие УСД практически прекратилось, несмотря на сохранение ОКУД. При этом актуальность метода унификации в сфере работы с документами в условиях внедрения современных информационно-коммуникационных систем сохраняется.

*Ключевые слова:* унификация форм документов, унифицированные системы документации, история делопроизводства, Росстандарт, ОКУД, УСОД, унификация

Разработка унифицированных систем документации (УСД) и унификация форм документов являлись одним из приоритетных направлений рационализации и совершенствования работы с документами в последние десятилетия XX в. Значение этой работы очень высоко оценивается специалистами в области документоведения. В 1971–1975 гг. были разработаны и утверждены 12 УСД. В ходе этой работы почти на 40% было сокращено число форм в системе расчетно-денежной документации, до 37 форм (вместо 1015) сократилось число форм в системе документов материально-технического снабжения. Вдвое сокращено количество форм при унификации ценовой документации. Это привело к ощутимому экономическому эффекту, поскольку

произвело снижение затрат на оформление документов на 40–60% [Ларин и др., 2016, с. 178–179]. Результаты этой работы сформировали настолько значительный ресурс для эффективного документационного обеспечения управления, что запаса его хватило практически до конца XX века. Однако сегодня унифицированные системы документации практически утратили свою актуальность. Поэтому целью нашего исследования стало изучение исторического развития этого общегосударственного проекта «Унифицированные системы документации», причин его активного продвижения в 1970-е гг. и медленного угасания вплоть до полного прекращения в последующие десятилетия.

Как практическая задача разработка УСД начала осуществляться по постановлению Совета Министров СССР от 02.07.1971 № 458. Перечень систем документации, подлежащих унификации в первую очередь, был определен этим постановлением и включал: стандарты и технические условия; проектно-конструкторскую и технологическую документацию, проектную документацию по капитальному строительству, плановую документацию; отчетно-статистическую и первичную учетную документацию; бухгалтерскую, финансовую и первичную учетную документацию бюджетных учреждений; организационно-распорядительную документацию; документацию по материально-техническому снабжению и сбыту; документацию по ценообразованию; расчетно-денежную документацию; документацию по торговле; документацию по внешней торговле.

То обстоятельство, что состав УСД был изначально установлен, во многом определило характер и методологию работ по их разработке: акцент сразу был перенесен на унификацию состава документов внутри систем. В основу проведения работ по унификации был положен массив документов, традиционно сложившийся в процессе документирования деятельности по определенному направлению деятельности, функции управления. Поэтому все методические аспекты сосредоточились на унификации отдельного документа. При этом решались вопросы создания единых моделей построения документов, одновременно ориентированных на машинную обработку и пригодную для восприятия человеком. Не случайно именно в рамках разработки УСД была разработана конструкционная сетка формуляра-образца документа с четким закреплением места для каждого реквизита документа. Только в этом случае бумажный документ мог стать машиночитаемым, поскольку применение УСД было призвано обеспечить не только единство правил документирования, но и возможность применения средств вычислительной техники при обработке информации. Последняя задача на самом деле имела приоритетное значение.

Действительно, разработка УСД была призвана стать частью более масштабного общегосударственного проекта – Общегосударственной автоматизированной системы сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством СССР (ОГАС). Этот проект предполагал

создание единой государственной вычислительной сети, объединяющей центры обработки данных разных регионов страны. Предполагалось, что ОГАС будет базироваться на отраслевых АСУ, которые обеспечивали бы автоматизированное управление экономикой страны в рамках каждой отрасли. Информационным обеспечением таких АСУ должны были стать Общесоюзные классификаторы технико-экономической и социальной информации (ОК ТЭСИ), а определить состав информации, которая подлежала включению в классификаторы, можно было только на основе анализа документов, функционировавших в той или иной отрасли народного хозяйства. Таким образом, разработка УСД была элементом документационного обеспечения АСУ. Сокращение форм документов не было самоцелью этого проекта. Данная задача решалась попутно, по мере анализа состава отраслевой документации, выявления наиболее значимых показателей и образующих их реквизитов. Особенно важно было выявить первичную информацию, которая включалась в документы впервые, и вторичную, которая формировалась в результате переработки первичной информации и создание которой можно было обеспечить с помощью АСУ. Все эти работы объективно приводили к оптимизации количества и состава форм документов.

Проект по разработке УСД имел общенациональное значение и был встроен в проект еще большего масштаба. Поэтому в нем принимали участие самые разные ведомства и организации, однако особенно внимательно следили за его развитием специалисты в области документоведения. Помимо разработки унифицированной системы организационно-распорядительной документации (УСОРД) они принимали активное участие в подготовке методических документов по разработке УСД, активно изучали и обобщали опыт внедрения УСД на предприятиях различных отраслей. В 1974 г. в Подольске была проведена общесоюзная конференция по проблемам разработки и внедрения УСД «Унификация и стандартизация документов в автоматизированных системах управления», в которой приняли участие свыше двухсот представителей предприятий и организаций различных отраслей из всех союзных республик [Архив РАН, оп. 1, д. 288].

К этому времени уже наметились некоторые проблемы в развитии проекта по разработке УСД. На самом деле они были заложены в нем изначально. Определив состав унифицированных систем документации, подлежащих разработке, правительство в 1971 г. не сформулировало в полной мере задачи этой разработки. Информация о проекте ОГАС, который активно разрабатывался в 1960-е гг., была засекречена, и только на XXIV съезде КПСС в 1974 г. стала общедоступной. Поэтому практическая разработка УСД различными ведомствами осуществлялась эмпирически при отсутствии единой методологии унификации форм документов. В первую очередь не были решены проблемы определения состава и полноты отдельных УСД, а также их

взаимного сопряжения [Сокова, Янковая, 1989, с. 24]. В результате не удалось достичь эффекта межсистемной унификации. Кроме того, разработчики констатировали наличие трудностей организационно-правового порядка при попытках достичь необходимой корреляции различных систем документации.

Общее руководство и координацию работ по созданию и ведению УСД в стране должен был осуществлять Госстандарт СССР [Постановление, 1973]. Важной составляющей работ по созданию и ведению УСД была необходимость их сопряжения с общероссийскими классификаторами, поэтому организацией, осуществляющей общее научно-методическое руководство работами по созданию и ведению УСД, в стране был подведомственный Госстандарту СССР Главный научно-исследовательский центр ведения общесоюзных классификаторов (ГНИЦВОК), а для министерств и ведомств рекомендовалось назначать для координации работ по применению УСД организации (службы), ответственные за общесоюзные классификаторы технико-экономической информации.

Представленные к утверждению межотраслевые и межведомственные унифицированные формы документов (УФД) должны были пройти государственную регистрацию в Госстандарте СССР и затем включались в Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД). Регистрацию общесоюзных форм документов Унифицированной системы плановой документации осуществлял Госплан СССР. Утвержденные формы подлежали тиражированию с целью последующего использования в учреждениях, организациях и на предприятиях, соответствующие службы которых должны были контролировать их применение. Ведение каждой УСД не только было закреплено за отдельным органом власти, но и регламентировалось отдельным Положением по ее ведению [Положение, 1977].

Постановлением Совета Министров СССР от 19.07.1984 № 764 «О совершенствовании, удешевлении и сокращении численности аппарата управления на всех уровнях, а также работ в части УСД» было предусмотрено создание новых УСД, уточнение состава унифицированных форм документов. Всего в советский период было разработано и введено в действие 18 УСД.

Несмотря на то, что создание УСД рассматривалось как один из эффективнейших способов совершенствования документационного обеспечения управления, к концу 1980-х гг. по данным Госстандарта СССР, при наличии почти 4 тыс. унифицированных форм документов включенных в ОКУД, в 54 министерствах применялись еще около 20 тыс. дополнительно разработанных форм документов. Следовательно, разработанные УСД не отвечали в полной мере требованиям по документационному обеспечению функций административно-управленческой системы [Бельдова, 1989, с. 15]. Однако, вспомним, что они с этой целью и не разрабатывались.

Ситуация осложнялась также тем, что во второй половине 1980-х гг. в условиях перестройки Госстандарт СССР оказался одним из первых органов власти, подвергшихся значительному реформированию, поскольку в условиях новых экономических форм хозяйствования излишняя регламентация была признана нецелесообразной. В результате был отменен целый ряд руководящих документов, в том числе по ведению и внедрению УСД. В срочном порядке были переработаны государственные стандарты на УСД. В результате были отменены ГОСТ 6.10.1–80 «УСД. Основные положения» и ГОСТ 6.10.2–80 «УСД. Термины и определения» и принят новый ГОСТ 6.10.1–88 «УСД. Основные положения», который стал основополагающим в комплексе государственных стандартов и руководящих документов, устанавливающих порядок проведения работ по ведению унифицированных систем документации и по унификации форм документов на различных уровнях управления народным хозяйством СССР.

Но, несмотря на все проведенные мероприятия по оптимизации регулирующего воздействия в сфере применения УСД, их практическое внедрение и продвижение по-прежнему носило ограниченный характер. С нашей точки зрения, это было обусловлено тем, что целевой смысл данного проекта во второй половине 1980-х годов уже был утрачен. Проект по созданию ОГАС к этому периоду был денонсирован, связь УСД и общероссийских классификаторов на информационном уровне не реализовывалась. Унифицированные системы документации и составляющие их унифицированные формы документов стали объектом классифицирования в одном из общесоюзных классификаторов. Фактически уже в период перестройки функция по разработке и ведению УСД подверглась практически полному секвестированию.

Изменения в отношении УСД, начавшиеся на излете перестройки получили свое организационное закрепление уже в постсоветской России. В Положении о Росстандарте не упоминается о ведении унифицированных систем документации, однако Росстандарт сохраняет полномочия по утверждению и ведению общероссийских классификаторов [Постановление, 1992]. Все дальнейшее нормативное регулирование работы с УСД осуществлялось только в контексте работы с общероссийскими классификаторами. Вскоре взамен ГОСТ 6.01.1–87 и ГОСТ 6.10.1–88 были приняты Основные положения единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации и унифицированных систем документации Российской Федерации [Правила, 1993]. Этот документ в очень ограниченном объеме регламентировал ведение УСД, которое было сведено к разработке, регистрации и тиражированию отдельных унифицированных форм документов. Отсутствовало определение понятия «унифицированная система документации», и, в качестве нормативных документов в области УСД, Правила содержали несколько принятых в советский период стандартов.

В 1993 г. взамен Общесоюзного классификатора управленческой документации был принят Общероссийский классификатор управленческой документации (ОК 011–93). Следует отметить, что в 1990-е гг. органы власти, ответственные за ведение отдельных УСД входящих в ОКУД, практически никаких реальных мероприятий по их ведению не осуществляли, за исключением Росстата. В 1996 г. Банк России актуализировал унифицированную систему банковской документации. Остальные ведомства с момента принятия ОКУД не вносили изменения в порученные им УСД. Также не принимались, не отменялись и не изменялись никакие стандарты группы УСД, кроме стандарта содержащего требования к оформлению документов.

Ситуация с ведением УСД приобрела еще большую неопределенность в условиях реформирования административной системы. В 2003 г. Правительство России утвердило Положение о ведении общероссийских классификаторов [Постановление, 2003]. На основании этого документа Росстандарт принял новые Правила по ведению классификаторов [Правила, 2005], но поскольку, как мы говорили выше, ведение унифицированных систем документации в предшествующий период практически не осуществлялось и Росстандарт, как орган власти ответственный за ведение ОКУД, не инициировал никакие мероприятия по его актуализации, в новых Правилах по ведению классификаторов УСД не упомянуты вообще.

Таким образом, Правилами стандартизации, принятыми в 2005 г., на государственном уровне была осуществлена денонсация разработки и ведения унифицированных систем документации, как функции государственного управления. При этом сложилась парадоксальная ситуация, поскольку унифицированные системы документации образуют ОКУД, который является действующим общероссийским классификатором. Однако активное ведение унифицированных систем документации ОКУД осуществляет главным образом Госкомстат, в ведении которого находятся две самых масштабных УСД (класс 03 и 06), насчитывающие в совокупности несколько сотен унифицированных форм документов. Несколько раз вносили изменения в УСД Банк России (класс 04) и Минфин (класс 05, 07), остальные ведомства и ПФР ведением классификатора не занимались.

В 2013 г. в условиях проведения активных мероприятий по развитию инфраструктуры СМЭВ, Правительство РФ вновь обращает внимание на классификаторы, как инструмент обеспечения межведомственного информационного взаимодействия. К этому периоду развитие информатизации в Российской Федерации привело к созданию органами власти большого количества информационных систем, использование которых в условиях реализации закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг оказалось весьма затруднительным, если не сказать невозможным. Дело в том,

что при их создании ведомства, руководствуясь исключительно своими внутренними потребностями, не предусмотрели возможность взаимодействия этих систем между собой.

Инициатива Правительства по актуализации общероссийских классификаторов, в том числе ОКУД, в целях применения их для создания государственных информационных ресурсов была реализована в целом ряде мероприятий. В первую очередь, федеральным органам исполнительной власти было поручено провести работу по актуализации действующих классификаторов. Это был единственный случай пересмотра ОКУД не по инициативе федеральных органов исполнительной власти, ответственных за ведение отдельных УСД, а по инициативе Правительства РФ, поэтому пересмотр данного классификатора в 2013–2014 гг. охватывал все УСД. В результате две унифицированные системы документации (по труду и Пенсионного Фонда России) были отменены.

Для решения этой задачи Росархив в рамках реализации федеральной целевой программы «Культура России (2012–2018 гг.)» в 2013 и 2014 гг. поручил ВНИИДАД провести научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) по актуализации ОКУД (класс 02 УСОПД). Как мы говорили выше, за период с 1993 г. по 2014 г. в данный раздел ОКУД никаких изменений не вносилось. В 1993 году раздел УСОПД включал 61 наименование унифицированных форм документов. После актуализации раздел сократился в два раза. Многие формы были исключены в связи с изменением российского законодательства, названия других были приведены в соответствие с нормативными правовыми актами [Виниченко, 2015]. После чего в данный раздел классификатора изменений не вносилось.

Таким образом, почти полувековая история унифицированных систем документации практически завершилась. Идея разработки и внедрения УСД являлась частью проекта по созданию в стране единой автоматизированной информационной системы управления народным хозяйством, архитектура и способы построения которой определялись уровнем развития вычислительной техники того времени. УСД были призваны стать именно документационным обеспечением управления в данном контексте. Вместе с тем этот ресурс управления был весьма эффективно использован в совершенствовании работы с документами. Основные методологические подходы к документированию управленческой деятельности, положенные в основу ЕГСД, а затем и ГСДОУ, развивались в рамках унификации форм документов и создания и ведения унифицированных систем документации.

Однако еще в конце 1980-х гг. актуальность данного инструмента управления в общегосударственном масштабе была утрачена, и уже в постсоветский период государственные функции по созданию и ведению УСД были исключены из полномочий органов государственной власти. Ведение, а са-

мое главное применение УСД ограничилось ведомственным уровнем. Будучи включенными в состав ОКУД, УСД продолжают существовать, однако перспективы их применения остаются весьма неопределенными.

В заключение следует отметить, что прекращение государственного регулирования в сфере разработки и внедрения УСД не умаляет важности унификации как метода совершенствования документирования и технологии работы с документами. Более того, в условиях внедрения современных корпоративных систем электронного документооборота приведение к единообразию процессов работы с документами в организации является важным залогом эффективности ее деятельности.

#### Список литературы

Архив Российской Академии Наук (Архив РАН). Ф. 1807. Научный совет по комплексной проблеме «Кибернетика» (1959–2004).

*Бельдова М. В.* Место унификации в структуре документоведения // Унификация систем документации: история, современное состояние, перспективы. М.: Главархив СССР, ВНИИДАД, 1989. С. 14–22.

*Виниченко З. С.* Результаты работы ВНИИДАД по актуализации общероссийского классификатора управленческой документации // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2015. № 9. С. 6–18.

*Ларин М. В., Плешкевич Е. А., Янковая В. Ф., Мингалев В. С., Терентьева Е. В., Гавлин М. Л.* Документоведение: учебник. М.: ИЦ «Академия». 2016.

Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области: постановление Правительства РФ от 10.11.2003 № 677 // Собрание законодательства РФ. 17.11.2003. № 46 (ч. 2). ст. 4472.

Об утверждении Положения о Государственном комитете стандартов Совета Министров СССР: постановление Совмина СССР от 17.09.1973 № 677 // «СП СССР». 1973. № 21. ст. 117; 1981. № 2. ст. 3.

Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации: постановление Правительства РФ от 25.12.1992 № 1020 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 25.01.1993. № 4. ст. 308.

Положение о системе ведения УСОРД в Главном архивном управлении при Совете Министров СССР. М.: Главархив, ВНИИДАД, 1977.

Правила стандартизации ПР 50.1.024–2005. Правила стандартизации. Основные положения и порядок проведения работ по разработке, ведению и применению общероссийских классификаторов. Утв. и введены в действие Приказом Ростехрегулирования от 14.12.2005 № 311-ст. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200043116> (дата обращения 03.07.2020).

Правила стандартизации ПР 50–733–93. Основные положения единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации и унифицированных систем документации Российской Федерации. Утв. Постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 № 307. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200005609> (дата обращения 12.05.2020).

*Сокова А. Н., Янковая В. Ф. и др.* Основные теоретические проблемы унификации систем документации. Научный доклад. СИФ ОЦНТИ ВНИИДАД. № 8272. 1989.